



Rivista N°: 2/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 12/06/2015

AUTORE: Paola Bilancia*

RAPPORT SUR LA REFORME DU TITRE V DE LA DEUXIEME PARTIE DE LA CONSTITUTION ITALIENNE**

1. Introduction – 2. L'enchevêtrement des lois ordinaires et lois de réforme constitutionnelle. – 3. La réforme du régionalisme. – 4. Le régionalisme asymétrique. – 5. Les provinces et les autres autonomies locales. – 6. Conclusions

1. Introduction

Si l'on observe les tentatives de développement au cours de ces dernières années pour l'intervention sur le tissu normatif de la Constitution, qui fut approuvée et entrée en vigueur le 1er janvier 1948, il nous semble juste de pouvoir dire que même pour la Charte constitutionnelle italienne le dicton suivant, d'habitude appliqué à l'Eglise, "semper reformanda est" s'applique également.

Ceci est d'autant plus vrai si l'on fait référence à la Partie II de la Constitution - c'est à dire celle qui délimite la structure constitutionnelle de la République - et particulièrement au Titre V de la présente Partie, dédié en particulier, dans le développement du principe fondamental auquel fait référence l'article 5, au système constitutionnel des autonomies locales.

En effet, il est reconnu que dans le même intervalle s'achevait le processus de mise en œuvre de quelques-uns des instituts fondamentaux de l'autonomie régionale et locale, prévus, avec un degré incontestable d'innovation, par l'Assemblée Constituante, ont débutés dans les années '80 d'abord dans le débat politique puis ensuite au niveau institutionnel¹, les tentatives de réécriture de la Constitution, soit en ce qui concerne la forme du gouverne-

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano — paola.bilancia@unimi.it

** Rencontre trilatérale des Associations espagnole, française et italienne de droit constitutionnel, Paris – Senat de la République, vendredi 27 mars 2015 «*Réforme territoriale et Constitution – Regards croisés sur les réformes en Conférence Trilatérale au Senat de la République Française*».

¹ À savoir: "Commission bicamérale Bozzi" (1983-1985); " Commission bicaméral De Mita-Iotti" (1993-1994); "Commission bicamérale d'Alena " (1997).

ment régional et local, soit en ce que concerne la distribution des domaines de compétences matérielles législative et administrative entre les différentes entités politique-territoriales qui constituent la République.

De telles tentatives réformatrices, bien connues, furent pendant longtemps délaissées et de substantiellement peu concluante, malgré les nombreux efforts sur le plan analytique et consultatif dans la sphère doctrinale. Ils voyaient, cependant, un premier, partiel, point d'ancrage² dans le "paquet" des réformes de la forme de l'État, dans le sens régional-fédéral, élaboré par les Chambres durant l'exercice biennal 1999-2001 et entré en vigueur avec les lois de révision constitutionnelle le 22 novembre 1999, n. 1 et le 18 octobre 2001, n.3³.

La fin de la XIIIème législature, peu après l'approbation de la loi de révision constitutionnelle n.3 de 2001 concomitante avec le changement consécutif de la composition parlementaire, avec la prévalence d'une coalition pour une majorité politique différente de celle qu'il y avait précédemment, conduisit le processus réformateur⁴ et ouvrait la route vers une tentative ultérieure de réforme constitutionnelle (2006), tout en effectuant laborieusement la précédente en misant sur l'introduction d'une nouvelle Chambre "fédérale" ainsi qu'en augmentant, par rapport au texte de la loi de révision constitutionnelle n.3 de 2001, les parts d'autonomie des Régions dans les domaines d'intérêt significatifs pour le *welfare*, tels que la santé et l'instruction publique. Cette tentative, en outre, fut complètement rendue vaine à cause du résultat négatif *referendum* populaire en 2006⁵.

La brièveté de la XVème législature (2006-2008) n'était pas des meilleurs auspices pour atteindre des résultats significatifs, ni en termes de révision, ni d'exécution du Titre V, surtout pour la partie relative à l'autonomie locale; dans la même veine la XVIème législature, bien qu'en se développant sous la sacro-sainte durée quinquennale (2008-2013), enregistrait des modifications textuelles incidentes minimales sur le système des autonomies, conditionnées surtout par l'aggravation de la ainsi dite "crise" et de la nécessité d'intégrer, sur le plan interne, des obligations contractées sur le plan européen dans le domaine des stratégies de maîtrise du *deficit spending* et de la dette publique nationale.

L'actuelle XVIIème législature a été lancée, par contre, et en partie menée dans un climat de crise continue et de tension économique, sociale et financière, et de transformation accélérée du système politique, souffrant par conséquent d'une forte instabilité⁶. Elle a, ce-

² Ayant échoué en 1998, pour des raisons purement politiques, la tentative précédente du c.d "Commission bicamérale D'Alema", dont l'avant-projet avait aussi atteint l'étape de la discussion en séance plénière.

³ Approuvé par les procédures prévues par l'art. 138 de la Constitution. Et, en ce qui concerne la seconde, confirmée par un référendum spécial, par une participation à hauteur de 34,10% des électeurs admissibles, qui se sont exprimés en faveur par 64,20%.

⁴ Et qu'il avait approuvés seul la réforme du Titre V, tandis que l'opposition s'est sans cesse opposé, alors le choix risqué du référendum a été pris pour valider et qu'il n'a atteint qu'une «majorité».

⁵ Dont la participation s'élève à 52,46% des électeurs admissibles, qui se sont exprimés défavorablement à 61,29%.

⁶ De l'accès au Parlement de nouvelles formations politiques avec une volonté réformatrice forte, et s'épanouissant dans une dynamique interne de désintégration, forçant un changement de direction de la politique

pendant, pris acte⁷ de la désormais inéluctable nécessité de réformer (en plus des mécanismes de la forme du gouvernement national aussi) la répartition des fonctions législatives et administratives entre l'État, les Régions, et les autonomies locales.

Cette Tentative réformatrice qui a commencé par prendre des formes "atypiques", parallèles à celles prévues constitutionnellement, avec l'institution des deux Commissions communément appelée des Sages⁸. Ainsi l'initiative d'une loi constitutionnelle qui permettait d'apporter une procédure de réforme constitutionnelle par dérogation à celle prévue par l'article 138⁹ de la Constitution et, par la suite, abandonnés les deux parcours sans résultat conclusif, avec l'élaboration d'un projet de loi d'initiative du gouvernement (A.S. n. 1429 - A.C. n. 2613, proposant Renzi-Boschi), lequel a déjà obtenu le 8 août dernier un premier vote favorable de la part du Sénat de la République et qui a été approuvé dans le février 2015 par la Chambre des Députés avec modifications.

2. L'enchevêtrement des lois ordinaires et lois de réforme constitutionnelle

Lorsque le chantier a débuté pour la réforme du Titre V de la Constitution à la fin des années quatre-vingt-dix (nonante), les ainsi dites "*Lois Bassanini*"¹⁰ anticipaient déjà en grande partie le projet à travers une profonde réforme de l'administration publique et des rapports entre état et régions, et entre régions et autonomies locales "dans un sens fédéral" et "en Constitution inchangée". On définissait ces lois une sorte d'introduction d'un fédéralisme administratif. « Les lois Bassanini » introduisaient, dans tous les cas, des éléments faisant partie du projet de réforme du Titre V.

Aussi, dans la XVIème législature, malgré la "crise" économique et financière, au fur et à mesure, il devrait de plus en plus difficile de mener à bon port l'ainsi dit "fédéralisme fis-

du parti de la majorité; avant la crise et la transformation, puis, le projet politique de la principale force «autonomiste» (premier orientés vers une orientation idéale d'un "fédéralisme" interne à l'État italien, et modélisées sur les cas de l'Italie du Nord et placés plutôt aujourd'hui sur les positions contrastées de l'Union européenne, et avec une attention aux réalités du sud de l'Italie), la diminution de consensus dans la région du centre-droit, jusqu'à l'échec substantielle de l'offre politique modérée centristes, et ainsi de suite ...

⁷ À tous les niveaux, à la fois national et régional, et de la part des deux forces politiques, en raison des institutions de contrôle, qui ont joué un rôle actif d'aiguilleur (Voir, en ce sens, le Président Napolitano, depuis son discours à sa réélection en 2013.

⁸ Le 30 Mars 2013, le Président de la République Napolitano, à la fin de son premier mandat en tant que président, a créé un groupe de travail sur les réformes institutionnelles qui se compose de Mario Mauro, Valerio Onida, Quagliariello et Luciano Violante, qui a présenté son propre rapport le 12 Avril 2013. Par la suite, le Président du Conseil des Ministres Letta, avec d.p.c.m le 11 Juin 2013, a mis en place, à son tour, une Commission des réformes constitutionnelles, qui a produit et livré son rapport final le 13 Septembre 2013.

⁹ Cette tentative qui est menée par A.S. n. 813, sur l'initiative de Letta-Quagliariello, a été évaluée négativement dans la doctrine et a connu une forte opposition au Parlement et dans le pays. Elle fut abandonnée par manque de conditions politiques favorables.

¹⁰ Loi du 15 mai 1997, 15 Mars 1997, n. 59; n. 127; loi du 16 Juin 1998, n. 191; Loi du 8 Mars 1999, n. 50.

cal” qui est précisé par l’article 119 de la Constitution et initié avec la loi déléguée du 5 mai 2009, n.42.

On doit considérer, aussi, que la profonde transformation des Provinces, prévue par la même réforme constitutionnelle actuellement en cours d’élaboration constitue une “stabilisation” d’un procès commencée dans la présente XVIIème législature par le lancement de la loi n.56 de 2014 (c.d. “*Loi Delrio*”) et des premières mesures actives. On peut affirmer que la réforme législative des Provinces a partiellement anticipée le contenu de la Réforme constitutionnelle en cours.

L’imbrication continue du processus de réforme législative territoriale et de révision de la Constitution a, cependant, fini par déliter le système institutionnel, dans une “*toile de Penelope*” continue, et pour influencer l’efficacité même de la Constitution, alors que les retards s’accumulent pour la complétude de la restructuration constitutionnelle, dans un scénario démographique, social, technologique, économique et financier profondément transformé au cours du temps, et en forte accélération de changement par les poussées connues par tous, est en train de mettre les locaux dans une sorte de “*anachronisme originale*” même des tentatives de réforme encore en cours.

En effet le risque encouru, en tirant les fils d’un parcours réformateur qui se dénoue sur une aussi longue période et de manière très confuse qui se limite, surtout, à consolider au niveau constitutionnel, les transformations réalisées par des réformes législatives qui sont déjà été dessinées mais qui risquent aussi de proposer de nouveau, dans des domaines qui devraient pourtant être innovants, des solutions qui désormais entre temps sont devenues obsolètes.

3. La réforme du régionalisme

En prenant, maintenant, comme point de mire pour l’analyse qui suivra le projet de réforme constitutionnelle, en se limitant au texte pour le moment disponible ainsi qu’en bornant notre attention à la révision d’une seule partie, en particulier, le Titre V, et plus généralement, le système constitutionnel des autonomies territoriales, une première considération peut-être avancée : c’est que celle-ci “complète” la réforme de la Partie II de la Constitution commencée en 1999-2001.

Il s’agit, précisément, de la partie qui a un impact sur le ainsi dit “bicaméralisme parfait”, lequel est remplacé en faveur de celui qui s’apparente à un “bicaméralisme à géométrie variable”.

Le Sénat, en effet, devient explicitement représentatif des “institutions territoriales” (art. 55 Const. n.t.¹¹), dans la perspective de donner à ce derniers la connotation d’un Cham-

¹¹ Nt: “Nouveau texte”, se référant au projet de loi de révision constitutionnelle AS n. 1429 - A.C. n. 2613 dans la rédaction, approuvé aujourd’hui par la Chambre des députés dans le février 2015, (sont omis pour plus de simplicité, les références aux articles du projet de révision de la loi, pointant directement articles de la Constitution qui sont modifiés).

bre “des Autonomies”. Cette forme permet une représentation régionale et communale dans la procédure législative. Cette implication des régions et des autonomies locales dans le processus de création de la législation étatique manquait dans la réforme de la loi de révision constitutionnelles n.3 de 2001, malgré la restructuration des rapports entre états, régions, communes, villes métropolitaines et Provinces dans le sens large “régional-fédéral”, mais aussi sur le point qui renvoie à la relation du Collègue Andrea Morrone.

Maintenant en ce qui concerne les détails du Titre V de la Partie II de la Constitution, la réforme intervient partiellement en concevant à nouveau le modèle élaboré lors de la révision précédente à laquelle la loi constitutionnelle n.3 de 2001 fait référence.

Le système actuel d'attribution des compétences législatives entre état et régions vient à être, en effet, dépassé. Il est basé sur la double série de questions (exclusives d'état et concurrentes État -Régions) et sur la clause “résiduel-exclusive” (régionale).

La réforme identifie, aussi, de manière explicite, quelques questions de compétence régionale (art. 117, c. 3 Const. n.t.¹²) et confirme la présence d'une “clause résiduelle” qui établit la compétence de la région pour chaque domaine qui n'est pas expressément réservé à la compétence exclusive de l'État. Selon le c. 4° de l'art. 117 Const. n.t., l'état peut, dans tous les cas, grâce à sa propre loi, intervenir aussi dans les questions régionales quand il y a la nécessité d'une homogénéisation en faveur de l'unité juridique ou économique de la République en d'autres mots l'intérêt national.

De ce point de vue, la réforme semble s'inspirer de l'abolition de la caractéristique de la compétence concurrente “à l'italienne” - dans laquelle en termes de questions concurrentes l'état est limité à la législation de principe et la Région se réserve la législation de détail - en faveur d'un mécanisme “à l'allemande” dans lequel, pour toutes les questions de compétence régionale, l'État peut intervenir, attirant à lui la puissance législative sur la base des intérêts éminemment et unitaires de la République. Cette nouvelle forme pourrait porter également à une réduction forte du champ d'intervention du législateur régional et, essentiellement, à une significative “*déconstitutionnalisation*” “à tache de léopard” à travers la source législative - en outre admise par la même norme constitutionnelle - de la même rigidité du catalogue des questions d'état et celles régionales fixé à l'art. 117 Const. n.t.

Sans compter que l'évaluation de la mise en œuvre de l'intervention de l'état en matière de législation régionale est, en première mesure, établie par le Gouvernement compte tenu que ce dernier applique la même réforme- sur la base d'une interprétation littérale de

¹² Dans le détail: représentation des minorités linguistiques au Parlement; la planification de la région; infrastructures de la région et de la mobilité interne; la planification et l'organisation de la santé et des services sociaux; promotion du développement économique local et l'organisation des services aux entreprises régionales; organisation des services éducatifs et de formation professionnelle, l'autonomie des établissements d'enseignement, la promotion du droit à l'éducation, même universitaire; activités culturelles d'intérêt régional, telles que la promotion du paysage environnemental et culturel et la promotion et l'organisation du tourisme; règlement, sur la base d'arrangements particuliers, dans la région, les relations financières entre les autorités locales de la région, pour le respect des objectifs du programme et les finances publiques régionales.

l'article 117, 3° alinéa Const. n.t. – L'état dispose de la faculté de réaliser une proposition de projet de loi et donc par exclusion il est le seul titulaire de l'initiative législative pour ca.

Cet élément se comprend, d'un côté, par une initiative qui est directement sous la responsabilité du Gouvernement représente une évolution incidente de l'aménagement des compétences entre état et régions, mais qui, d'un autre côté, ne peut pas ne pas susciter quelques réflexions en ce qui concerne le rôle particulièrement fort et important que le Gouvernement devrait globalement assumer aussi avec l'exercice des pouvoirs substitutifs inscrits à l'art. 120 Const., 2° alinéa n.t. A l'intérieur des dynamiques de "rapports" entre état et régions, surtout dans des "jonctions" aussi délicates comme l'intervention substitutive, d'une part, et l'intervention en compétence législative régionale exclusive, d'autre part.

Dans la réforme, le domaine de la compétence exclusive de l'état s'élargit à questions qui sont maintenant dans la compétence concurrente ou résiduelle régionale¹³ et certaines nouvelles matières deviennent particulières par la compétence exclusive d'État¹⁴.

Toujours dans la compétence exclusive, la réforme introduit aussi des matières dans lesquelles l'état dicte des "normes générales et communes"¹⁵ ou autrement dit une législation "de principe" (en référence seulement aux formes associatives des communes).

Il semble donc que nous pouvons retenir qu'ils existent: 1) une compétence exclusive de l'État pour ainsi dire "intégrale", dans le sens que celle-ci devrait s'étendre au domaine (à la fois définissable, dans certains cas, comme "transversale", ou "téléologique", quand il est nécessaire d'agir sur une pluralité de domaines ou quand elles sont explicites comme dans la définition de mesure-objectif selon des locutions entrées en usage jurisprudentiel et doctrinaire); 2) une compétence exclusive de l'État même "partielle" ou "encadrée" en relation avec le domaine matériel de référence, aux normes "générales et communes" ou à la législation "de principe"; et enfin 3) une compétence exclusive de l'état, de temps en temps, "attirée" par celle régionale, au cas où l'état a recours à la clause du 4° alinéa de l'art. 117 Cost. n.t., en raison d'une tutelle pour l'unité économique ou juridique ou de l'intérêt national.

La réforme, de ce point de vue, a inséré dans la compétence étatique des questions pour lesquelles - en vérité - plusieurs parties s'étaient lamentées notamment par la présence de cette dernière et à laquelle l'on avait cherché de remédier avec la réforme constitution-

¹³ En détail: la coordination des finances publiques et du système fiscal; pensions complémentaires et supplémentaires; production, transport et distribution de l'énergie; réseaux de transport et les grandes infrastructures stratégiques et de la navigation de l'intérêt national et les normes de sécurité connexes; ports et aéroports civils d'intérêt national et international; du commerce extérieur; ordre de professions intellectuelles et de la communication; la protection et la promotion du patrimoine culturel et du paysage.

¹⁴ Tels que la sécurité, la protection et les politiques du marché du travail actives; les règles de procédure administrative et la réglementation juridique de l'emploi par le p.a. pour assurer «uniformité» en Italie.

¹⁵ Ce sont: le commerce extérieur; le système éducatif, l'enseignement universitaire et de la planification stratégique de la recherche scientifique et technologique; la gouvernance territoriale et la coordination de la protection civile.

nelle de 2006¹⁶ cassée par le referendum. Comme d'autres domaines, déclarés *ex professo* par la réforme dans le catalogue exclusive de l'état, ils ont déjà été en bonne partie articulés dans de telles compétences à la suite de l'œuvre qui s'est déroulée à la Cour Constitutionnelle de 2001 à aujourd'hui. D'autres questions, que la réforme fait devenir compétence exclusive de l'état présentent, en effet, un cadre national indiscutable: c'est le cas de l'enseignement supérieur et de la programmation stratégique de la recherche.

De plus, il est bien connu qu' à partir d'une significative jurisprudence constitutionnelle¹⁷, le système déjà observait des hypothèses d'"attraction de subsidiarité" de domaines matériels desquelles l'État profitait, comme dit dans l'art. 118 Const., de puissance exécutive-administrative, pas sur la base de l'art. 117 Const., d'une puissance législative analogue, mais sur la base des évaluations engageant l'application du principe de subsidiarité et après une entente avec les Régions.

Cependant la réforme en augmentant les compétences d'état a fini par mettre en place les frontières actuelles des compétences entre celles étatiques et celles régionales, plus particulièrement celles ayant trait à l'autonomie régionale¹⁸.

En effet, si l'on additionne les matières attirées dans la compétence exclusive d'état (que ce soit celles pour lesquelles la compétence législative de l'état est *intégrale* ou que ce soit celles pour lesquelles elle est *partielle* car limitée à des "normes générales et communes"), et si l'on considère aussi que l'état profite de la faculté d'"attirer" à soi la compétence pour des exigences unitaires dans toutes les questions de compétence régionale, on observe que la suppression de la compétence "concurrente" est peut-être plus formelle que substantielle.

La prévision explicite de compétence exclusive d'État intégrale est tout aussi importante en questions de procédure administrative et de discipline juridique du travail sur les dépendances de toutes les administrations publiques (il faut comprendre, donc, celles régionales et locales), avec un but précis - constitutionnellement imposée et donc pas possible de déroger par le législateur ainsi que par le Senat - d'en assurer l'"uniformité" au niveau national.

Comme il n'en est pas moins important, il y a aussi l'absence de compétence législative des régions en matière de système local ou toutes formes associatives; cette dernière caractéristique, de notre système qui, dans le panorama international, est commune seulement à l'état fédéral mexicain et à celui brésilien.

Il appartient à l'état en plus - comme c'est déjà le cas aujourd'hui (art. 120. Cost.) - un pouvoir substitutif d'une prévision plus importante, la puissance du Gouvernement de stabili-

¹⁶ Il faut penser aux règles générales de procédure administrative ou de la discipline juridique de l'emploi par le gouvernement ou le système national de protection civile et, en partie, au système des professions intellectuelles.

¹⁷ Voir. Cour. Const, requête. n. 303/2003.

¹⁸ Tel est le cas – en émettant un point de vue personnel - pour les règles générales au management du territoire; Les principes généraux de l'ordre local; le système scolaire; les dispositions générales sur les activités culturelles et le tourisme (même si la question «tourisme», quant à elle , resterait au niveau régional).

ser les cas d'exclusion des titulaires des organes de gouvernements régionaux et locaux de l'exercice de leur fonctions dépassées respectives quand il a été certifié que l'État subit de grave instabilité financière causée par ces derniers¹⁹.

L'ampleur de la clause légitimant l'attraction de la compétence législative du niveau régional à celui de l'état, le manque pour l'exercice de telle "attraction" de tout appel au début de subsidiarité et de collaboration loyale²⁰. et le rôle plus "faible" que le Sénat exerce en rapport avec la loi d'état qui attire concrètement la compétence ainsi que la réallocation en compétence législative, intégrale ou partielle, de l'État des matières déjà en compétence "concurrente", et à l'individuation de nouvelles compétences législatives exclusives d'état (intégrales ou partielles) avec comme fin une forte uniformisation, ils apparaissent globalement l'espion d'une volonté connotée de teintes "néo-centralistes" qui ne va plus tellement dans la direction de reprendre un projet de fédéralisme responsable et coopératif, renforçant les valeurs de la subsidiarité et de l'autonomie.

4. Le régionalisme asymétrique

La réforme modifie, ensuite, l'institution du régionalisme "asymétrique" ou "différentié" ou "à géométrie variable", déjà prévu par le texte constitutionnel (art. 116, 3° c.)

La possibilité des Régions d'acquérir plus de formes et conditions particulières d'autonomie est limitée dans le second alinéa de l'art. 117 Const. n.t. (compétences législati-

¹⁹ Le dispositif, qui vise à donner une couverture à l'introduction de mécanismes constitutionnels "sanction" particulièrement grave et efficace par rapport à la responsabilité des administrations politiques relatives à la présence régionale et locale des résultats de gestion très négatifs, a, cependant, un profil constitutionnel plutôt fragile.

En fait, dans son libellé, c'est le gouvernement - et non le Parlement - qui devient le titulaire de la compétence «établir» les cas dans lesquels les détenteurs des organes territoriaux encourent une tutelle lors de l'exercice de leurs fonctions lorsqu'ils font face à de graves difficultés financières.

Un point cependant n'est pas clair, à savoir si le gouvernement peut "déterminer" ces cas par un acte ayant force de loi et d'exercer ainsi des fonctions législatives conférées en dehors du cadre de la Constitution; si cette prévision est activée, accorde-t-elle un pouvoir législatif spécifique, complémentaire et différent de ceux indiqués dans les articles. 76 et 77 de la Const, limitée à l'identification de ces cas.; si cette «découverte» peut également être fait seulement à la norme réglementaire, puis directement du gouvernement, mais n'entraînera pas la reconnaissance d'une fonction législative supplémentaires autres que celles qui lui est allouée, ce qui semble encore difficile à soutenir. La réserve générale de la loi sur l'administration publique, ou si, au contraire, c'est au gouvernement que revient l'adoption, dans ce cas, l'ordre de retrait émis au titulaire de l'organe directeur se baserait sur cette situation et d'une manière générale sur la loi.

Cette dernière interprétation, qui semble la plus cohérente avec le système constitutionnel est cependant en contradiction avec le libellé de cette disposition, qui, en utilisant la formule "cas établit", semble effectivement se référer à des mesures générales et abstraites.

²⁰ À condition, toutefois, que la force d'attraction de la subsidiarité soit cependant autorisée que dans des cas limités et non à l'ensemble du spectre comme prévoit l'art. 117, paragraphe 4 de la Constitution. N.t

ves exclusives de l'État²¹), à condition que la région soit en équilibre budgétaire entre les entrées et les dépenses de son propre budget.

L'évaluation que l'on peut donner à ce propos est, en somme, ambivalente.

D'une part, en effet, on peut observer que les Régions les premières se plaignent de l'échec substantiel de la prévision auquel l'article. 116, c. 3 Const, et espèrent un remodelage de l'institution; d'autre part, la réforme en cours finit avec la restriction de lit des matières pour lesquelles demander plus de formes et de conditions d'autonomie, sans modifier le procédé complexe pour les obtenir, qui les a rendues jusqu'aujourd'hui irréalisables.

La réforme, de plus, ne dépasse pas - comme demandé par certaines Régions - l'actuelle distinction entre les Régions à Statut ordinaire et celles à Statut spécial, ni ne préfigure de nouveaux modèles (sauf ceux déjà prévus par la Constitution en vigueur), qui consentissent à la constitution de "macro-Régions", comme cela fut préconisé par quelques Régions; de même, on ne retient pas le devoir de retravailler le nombre des régions actuelles dans la logique d'une fusion des territoires plus petits et plus faibles socio-économiquement et d'une rationalisation complexe du "régionalisme italien".

Il s'agit d'"occasions" manquées qu'une réforme constitutionnelle vraiment inspirée à la relance de la compétitivité des territoires, aussi à échelle globale, aurait dû obtenir une considération plus importante.

La réforme stabilise, ensuite, la compétence exclusive de l'État en matière de "coordination de la finance publique et du système tributaire": il s'agit d'une formule très ample qui vaudra probablement à donner une "couverture" constitutionnelle pour diverses interventions d'État de façon exclusive, aussi au-delà de l'intervention de l'État admis et régulé par l'art. 117, c.5 Const²².

Toujours en matière fiscale, la réforme ne se contente pas uniquement, à l'intérieur de l'art. 119 Cost. n.t., à nouvelles prévisions destinées à instaurer des mécanismes différenciant (récompenses et punitions) entre les Régions (vertueuses et non vertueuses) par rapport à l'autonomie financière d'entrée et de dépense (ainsi dit "fédéralisme fiscal"), sauf la déjà rappelée prévision des "cas" d'enlèvement du titulaire d'organe de gouvernement régional et local pour grave instabilité financière de la collectivité²³. Il s'agit d'un autre signal - il

²¹ Dans ce cas, l'organisation de la justice de paix, l'éducation supérieur, la planification stratégique de la recherche scientifique et technologique et dans le domaine du système éducatif, l'environnement et l'écosystème, le patrimoine culturel et paysager, les activités culturelles et le tourisme, et pour le sport et le gouvernement territorial.

²² Cependant, même maintenant dans la forme actuelle du titre V, la jurisprudence constitutionnelle a effectivement défini une matière concurrente sur la "coordination des finances publiques" qui devient une question transversale. Cela nous a permis de maintenir "l'unité du système des finances publiques par rapport à la protection des intérêts d'importance nationale" par des contraintes sur les décisions des organisations régionales basées sur des limites strictes liées aux dépenses des Régions.

²³ Sauf, bien sûr, comme déjà prévu par l'art. 119 Const., Telle que modifiée par la l. constitutionnelle. n. 1/2012, qui a introduit le principe de l'équilibre budgétaire dans l'exécution des contraintes européennes contrats avec le cd. Pacte budgétaire (Fiscal Compat). Conformément à l'art. 119, les régions et les autonomies locales peuvent emprunter seulement pour financer les dépenses d'investissement (interdisant l'État, en même temps, à fournir une garantie sur les prêts contractés)..

nous semble pouvoir dire - de renforcement du "centre", par rapport aux autonomies régionales et au "décentrement".

5. Les provinces et les autres autonomies locales

Quant à l'autonomie locale, la réforme supprime les Provinces du groupe des collectivités constitutionnellement nécessaires: cette intervention qui, comme l'on y a déjà fait allusion précédemment, réponds à l' "esprit actuel" et complète- en donnant une couverture constitutionnelle - la réforme déjà commencée avec la "Loi Delrio".

De plus, la révision prévoit que les Communes et les Villes métropolitaines aient une puissance réglementaire à la juste mesure de l'organisation et de la performance des fonctions qui leurs sont attribuées (comme déjà indiqué par l'art. 117, alinéa 6, deuxième période de la Constitution) ajoutant, par contre, l'incise: "dans le respect de la loi d'état ou régionale".

Dans le texte en vigueur, la Constitution admet aussi, par principe, que l'État ou la Région puissent se limiter seulement à l'individuation et à l'attribution d'une fonction à l'institution locale, laissant à cette dernière - également à la lumière de l'autonomie reconnue par l'art. 114, alinéa 2 Cost. - une grande marge pour structurer l'organisation et le déroulement de la fonction reçue.

Dans le futur, par contre, le rappel au respect, de la collectivité locale, de la loi d'étatique ou régionale en matière d'organisation et d'exercice de la fonction, pourrait couvrir une intervention du législateur national ou régional et pas seulement limité à l'octroi de la fonction, mais aussi à la spécification ponctuelle des modalités avec lesquelles la fonction conférée doit être exercée.

L'assentiment, tout de suite donné par état et régions à l'autonomie locale, sert à justifier les considérations, d'ailleurs essentiels pour des raisons d'espace, à dessein du chemin réformateur - au niveau des directions réglementées - entrepris ces dernières années avec la restructuration du système de gouvernement local.

La "Loi Delrio", déjà mentionnée dans les développements précédents, qui, ne pouvant pas les supprimer car elles sont prévues constitutionnellement, a déjà profondément réorganisé les Provinces, établissant dans l'attente les villes métropolitaines et en remodelant, en général, le niveau local et "intermédiaire" ("zone étendue") de gouvernement territorial, dans un processus qui engagera l'État et les Régions pour des années.

Il semblerait qu'il est possible d'avancer qu'une Région peut retenir qu'il est nécessaire et/ou opportun, en raison de sa propre spécificité politico-institutionnelle, économique et sociale ou territoriale, de prévoir une institution "de zone étendue", en la dotant de quel-

Il faut dire, en tout cas, que l'art. 10 de l. n. 243/2012 semble néanmoins améliorer la région dans la planification et la coordination des opérations d'endettement: les autorités locales doivent, en fait, avant de procéder à des opérations d'endettement, conclure des accords avec la région d'origine; chaque année, les municipalités, les provinces et les villes métropolitaines communiquent à la région d'origine solde de trésorerie que l'autorité locale se attend à réaliser ainsi que des investissements a l'intention d'effectuer au moyen d'emprunts ou avec les résultats de l'administration des années précédentes.

ques-unes des compétences administratives, en matière de compétence propre par exemple en exerçant sa propre autonomie budgétaire art. 81 et 119 Cost., tout en plaçant un cadre qui évite les dérives en accord avec la coordination de la finance publique, alors celle-ci pourra procéder dans ce sens²⁴.

La logique de la “nouvelle” Province est la création d’une institution avec une organisme de zone étendue et dotée de sa propre direction politique ainsi que légitimée par ses propres organes électif-représentatifs directs, se positionne, majoritairement, comme une institution de “soutien” de l’activité des Communes (sauf, évidemment pour ses propres fonctions fondamentales) et de “pivot” entre le niveau régional et le niveau communal.

En ce qui concerne la Ville métropolitaine, le législateur national, comme cela se déduit par la complexité des fonctions fondamentales attribuées, a voulu faire de cette institution non existante par le passé - comme pour la Province - une institution de zone étendue de “soutien” aux Communes, et de “pivot” entre la Région et l’autonomie locale, bien que cette institution “stratégique” pour le développement des communautés et des territoires métropolitains. Cette dernière est suffisamment influente pour être compétitive à l’échelle nationale et internationale.

Enfin, sur les Communautés de Communes s’ouvre un espace pour une possible intervention régionale. En effet, le changement de limite minimum des unions obligatoires, et la prévision d’une dérogation, “en raison de conditions particulières territoriales localisées par les Régions” peut laisser une marge d’appréciation à la Région qui serait à même de définir les conditions territoriales qui permettraient de déroger pour la constitution de nouvelles Unions.

6. Conclusions

Parmi tant d’autres considérations finales, qu’elles soient provisoires et succinctes pour des raisons d’économie expositive, elles peuvent être formulées, aussi en renvoyant comme on l’a déjà souligné depuis le début, aux dynamiques qui ont caractérisé la campagne réformatrice italienne en matière d’autonomie.

La République Italienne, non différemment des autres pays européens, mais avec des spécificités historique et culturelle, sociales et institutionnelles qui la caractérisent, s’est

²⁴ Chaque région doit donc commencer la reconnaissance d’une gamme complète de travaux effectués par la législation régionale en vigueur afin d’identifier, secteur par secteur, au sein de ses pouvoirs, le respect des tâches assignées aux municipalités (le métro de la ville) et les provinces avec l’identification des fonctions fondamentales de la métropole et de la province, ainsi que réalisé par le législateur national, en tenant compte des principes et des critères suivants: identification de chaque fonction de l’exercice territoriale; l’efficacité dans l’exécution de fonctions de base par les municipalités; l’existence de l’unité des besoins reconnus; adoption de formes de mise en commun et la délégation de l’exercice par accord ou convention, l’amélioration associée à l’exercice des fonctions entre plusieurs autorités locales et les organismes autonomes, étant donné la situation unique sur les services dans le réseau d’une importance économique pour laquelle vous demandez la suppression des corps et organismes et la répartition des fonctions aux provinces.

retrouvée, ces dernières années, à devoir affronter et résoudre un nœud complexe, qui trouve sa racine dans la définition suivante : “*forme d’État démocratique constitutionnelle multiveaux*”.

Ce nœud constitué, d’un côté, du besoin d’atteindre une harmonisation équilibrée et raisonnable entre *représentativité* et *gouvernabilité*, d’un autre côté, entre *unité* et *autonomie*, conformément aux principes traditionnels de constitutionnalisme occidental, transposée comme fondamentaux - et donc inaltérables - dans la Constitution de 1948.

L’orientation axée sur la *gouvernabilité*, entendue aussi comme rapidité du processus décisionnel, provient, pour ne pas en mentionner d’autres, de l’accélération effrénée des dynamiques économiques, financières et sociales de la globalisation ainsi que des évolutions technologiques surtout dans les secteurs de la communication et de la circulation des personnes, des marchandises et des capitaux, avec un besoin conséquent de faire face, avec une rapidité spéciale, à des défis de grandes envergures.

En ce sens, la démonstration que la classe politique italienne est à même de faire, finalement, les réformes constituent un composant précieux pour sauver le rapport de confiance entre les institutions et les citoyens, qui est essentiel pour la bonne tenue du système démocratique; ainsi qu’une autre chose importante c’est aussi, aux yeux des ainsi dit “marchés” et des acteurs politico-institutionnels européens (et pas seulement), l’aptitude de démontrer que le “système-Italie”, dans son ensemble, est capable rapidement de s’auto-réformer dans la logique d’une synergie renouvelée vers un développement, dissociée de la stabilité financière.

Une « poussée » excessive vers la gouvernance, cependant, ne peut se dérouler au détriment de la *représentativité*, peine - comme l’a averti la Cour constitutionnelle²⁵ - la dénaturation de la nature démocratique même de l’état républicain, basée sur la souveraineté populaire et sur le schéma démocratique-représentatif pour l’exercice non seulement des fonctions législatives, et la direction ainsi que le contrôle du gouvernement, mais aussi pour ceux qui sont liés aux garanties de circuit.

D’ailleurs, il n’est pas possible de considérer uniquement qu’en Italie, au moins jusqu’à la réforme des Provinces et des Villes métropolitaines, il persistait une pluralité élevée de niveaux de gouvernement dotés d’organes democratico-représentatifs directement élus par le corps électoral, en considérant également le niveau européen, qui désormais a une influence sur le système juridique et sur les politiques publiques des États membres (Communes, Provinces, Villes métropolitaines, Régions, État, et, justement, Union européenne) et par qui les orientations adressées à la rationalisation de la représentation politique, déjà réalisée en partie par la suppression de l’électif des organes administratifs métropolitains et provinciaux, arrivée avec la “*Réforme Delrio*”, et prenant plus d’ampleur, avec la réforme constitutionnelle, dans l’annulation de la classe politique d’étatique au niveau national (qui sera constitué de conseillers régionaux et de maires ; de manière à ce qu’à la fin du processus, il y aura quatre niveaux de gouvernement dotés de personnel politique directement

²⁵ Cfr. Cour Const., sent. n. 1/2014.

électif-représentatif à l'intérieur des organes dotés de fonctions normatives et administratives, c'est-à-dire: la commune, la Région et l'état, à part l'Union européenne.

En ce qui concerne le rapport entre *unité* et *différentiation*, de manière diverse ils furent souvent soulignés comme les nouveaux mécanismes institutionnels. Ils ont été modifiés dans l'optique de rendre plus efficace et rapide le processus politique³Le Régionalisme asymétrique-décisionnel au niveau central, et de dépasser la confusion et les complexités du rapport entre "centre" et "périphérie". Ils ne peuvent bénéficier qu'au tissu économique-entrepreneurial et de l'emploi de la Nation, durement testé par la crise.

Il ne faut pas non plus négliger que les Pays européens aujourd'hui sont traversés par des "tensions" entre régionalisme et globalisation, à la fois par les revendications d'autonomie et de souveraineté qui caractérisent désormais non seulement les territoires infra-étatiques par rapport à l'État mais de plus en plus souvent l'État par rapport à l'Union Européenne dans des choix cruciaux de politique économique, financière et sociale.

La longue transition italienne a, à son tour, beaucoup oscillé dans la dissolution de ces deux nœuds.

Il fut un temps, en effet, voir plus précisément il fut une période pendant laquelle, face aux torsions du système électoral pour privilégier, quoiqu'il en coûte, la gouvernabilité par rapport à la représentation, qui se révéla ensuite constitutionnellement inadmissible²⁶, fut accompagnée d'une poussée vers une expansion de l'autonomie régionale et locale.

Maintenant, par contre, la poussée de la valorisation de l'autonomie, surtout régionale, semble s'affaiblir en faveur des procédés de recentralisation, pendant que, par l'installation de la réforme constitutionnelle, notamment par la loi électorale, semble poursuivre la course au renforcement de la gouvernance. La représentation est réarticulée de manière profonde, au niveau national et local, supprimant les élections directes au Sénat et supprimant le niveau de gouvernement (provincial) qui n'est d'ailleurs plus électif, de toute façon, sur le plan de l'État.

Et pourtant, une évolution plus incisive dans le sens fédéral – qu'elle soit poursuivie par une classe politique hautement qualifiée et d'intégrité remarquable - pourrait représenter une contradiction, dans la perspective d'un équilibre pondéré et raisonnable des mécanismes introduits pour assurer la stabilité du gouvernement et la rapidité décisionnelle.

En effet, comme cela était déjà bien connu des Pères fondateurs de l'Union américaine, la distribution verticale du pouvoir, typique de la structure fédérale des États-Unis, garantissait par la suite, en plus de la séparation horizontale des pouvoirs, la "tenue" complexe du système démocratique et la représentation de sa richesse et diversité, même pour une forme de gouvernement - celle présidentielle - caractérisée par une valorisation significative de la responsabilité et de l'action politique de l'Exécutif.

²⁶ Cfr. Cour Const., sent. n. 1/2014.